



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS**

EXPEDIENTE No. 93/2011

DIBITER, S.A. DE C.V.

VS

SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO TABASCO

RESOLUCIÓN No. 115.5.

“2011, Año del Turismo en México.”

México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil once.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Por escrito recibido en esta Dirección General el trece de abril de dos mil once, **DIBITER, S.A. DE C.V.**, por conducto del **C. Alejandro Pérez Álvarez**, promovió inconformidad contra actos de la **SECRETARÍA DE SALUD DE TABASCO**, derivados de la licitación pública nacional **No. 56001001-001-11**, celebrada para la **“adquisición de medicamentos”**, manifestando lo que a su interés convino y que por economía procesal se tiene por transcrito como si a la letra se insertara, sirviendo de sustento la siguiente Jurisprudencia:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Abril de 1998, Tesis VI. 2º.J/129, Página 599.”

SEGUNDO. En cumplimiento al requerimiento de información de esta Dirección General contenido en proveído 115.5.822, mediante oficio SS/CAI/SRMYSG/355/2011 de veintiséis de abril de dos mil once el Subdirector de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, informó que los recursos económicos autorizados para la licitación pública nacional **No. 56001001-01-11**, son provenientes del **ramo 12 Seguro Popular, recursos autorizados** mediante oficio SAF-AL0036/2011 de veintiocho de enero de dos mil once; que el monto de ese procedimiento de contratación fue de \$130,281,305.81 (ciento treinta millones doscientos ochenta y un mil trescientos

cinco pesos 81/100 M.N); el nombre de los terceros interesados y que ninguno de los participantes acudió en propuesta conjunta.

TERCERO. En razón de lo anterior, se turnaron los autos del expediente para la resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

ÚNICO. Estudio preferente. Por tratarse de una cuestión de orden público, debe analizarse en primer término la competencia de esta Unidad Administrativa, para conocer y resolver la inconformidad interpuesta por el C. Alejandro Pérez Álvarez, en su carácter de Representante Legal de **DIBITER, S.A. DE C.V.**, al ser una cuestión de previo y especial pronunciamiento, lo que se hace al tenor de las consideraciones siguientes:

La Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, tiene competencia para conocer de las impugnaciones que formulan los particulares por actos de las áreas convocantes que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Sobre el particular, y con la finalidad de establecer con precisión el alcance de dicha competencia legal debe atenderse a lo dispuesto por los artículos 26 y 37, fracciones VIII, XVI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º, fracción VI, Título Séptimo, Capítulo Primero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 62, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función, que a la letra disponen:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

... Secretaría de la Función Pública.”

“Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...



VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

...

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

...

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

III. La Procuraduría General de la República;

IV. Los organismos descentralizados;

V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y

VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los

municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.”

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

“Artículo 62.- *Corresponderá a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

I.- Resolver, en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de:

1.- Los actos realizados por los estados y municipios, el Distrito Federal y sus órganos político administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, y que contravengan las disposiciones mencionadas en el presente artículo, salvo en los casos en que la Secretaría tenga celebrado convenio de coordinación con las propias entidades federativas, a efecto de que sean éstas las que conozcan y resuelvan dichas inconformidades; y...”

Igualmente, debe considerarse que el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, refiere los Fondos de Aportaciones Federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley, previendo en sus artículos 25, fracción II, 29, 46 y 49, primer párrafo, lo siguiente:

“ARTÍCULO 25.- *Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:*

[...]

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

[...].”

“Artículo 29.- *Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen*



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS.

EXPEDIENTE No. 93/2011

- 5 -

para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen.”

“Artículo 46. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.”

“Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.

[...]

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

[...]

Del marco normativo antes transcrito, corresponde a esta Dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, recibir, tramitar y resolver las inconformidades que formulen los particulares con motivo de los actos realizados por las entidades federativas en procedimientos de contratación convocados con cargo total o parcial a recursos federales que contravengan las disposiciones que rigen la materia de contratación pública.

Precisado lo anterior, debe decirse que en atención al requerimiento que esta Unidad Administrativa le formuló a la convocante, el Director de Administración de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, indicó respecto del origen y naturaleza de los recursos económicos destinados para la

adquisición de los bienes objeto de la licitación que nos ocupa, que son federales provenientes del Ramo 12, en los términos siguientes:

*“La fuente de financiamiento utilizada para la presente licitación es de carácter federal y procede del Ramo 12 de **Seguro Popular**, autorizados mediante Oficio no. SAF-AL0036/2011 de fecha 28 de enero de 2011 (anexo1).”*

Por otro lado, del oficio SAF-AL0036/2011 del veintiocho de enero de dos mil once, por el que el Secretario de Administración y Finanzas de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, informa al Secretario de Salud, lo siguiente (foja 308):

“En respuesta al oficio SS/CG/002/2011, donde solicita la ampliación de recursos Federales Ramo 12 Seguro Popular, y con base en el análisis técnico financiero realizado en el seno del Subcomité de Financiamiento Público, le informamos la autorización de recursos correspondiente al rubro de Gasto de inversión para el proyecto S7000.- Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud a través del Sistema de Protección Social en salud en Tabasco para la operación del Seguro Popular 2011, por la cantidad de:-----\$1,117,400,000.00 (un mil ciento dieciséis millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.)...”

Sin embargo, cabe destacar que el Ramo 12 contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, correspondiente al Sistema de Protección Social en Salud (**Seguro Popular 2011**), se rige por disposiciones especiales, esto es, la Ley General de Salud, cuyos artículos 77 bis 11, 77 bis 12, 77 bis 15, 77 bis 16, y 77 bis 32, disponen:

Ley General de Salud.

“Artículo 77 Bis 11.- El Sistema de Protección Social en Salud será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los beneficiarios en los términos de este Capítulo y el Capítulo V.”

“Artículo 77 Bis 12.- El Gobierno Federal cubrirá anualmente una cuota social por cada familia beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud equivalente a quince por ciento de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal. La cantidad resultante se actualizará trimestralmente de acuerdo a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Esta aportación se hará efectiva a los estados y al Distrito Federal que cumplan con el artículo siguiente.”

“Artículo 77 Bis 15.- El Gobierno Federal transferirá a los gobiernos de los estados y el Distrito Federal los recursos que por concepto de cuota social y de aportación solidaria le correspondan, con base en los padrones de familias incorporadas, que no gocen de los



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS.

EXPEDIENTE No. 93/2011

- 7 -

beneficios de las instituciones de seguridad social, validados por la Secretaría de Salud.”

“Artículo 77 Bis 16.- Los recursos de carácter federal a que se refiere el presente Título, que se transfieran a los estados y al Distrito Federal no serán embargables, ni los gobiernos de los estados podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos, afectarlos en garantía, ni destinarlos a fines distintos a los expresamente previstos en el mismo.

Dichos recursos se administrarán y ejercerán por los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal conforme a sus propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para el efecto. **Los gobiernos de los estados deberán registrar estos recursos como ingresos propios** destinados específicamente a los fines establecidos en el presente Título.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo se realizará conforme a los términos establecidos en el Capítulo VII de este Título.”

“Artículo 77 Bis 32.- El control y supervisión del manejo de los recursos federales a que se refiere este Título quedará a cargo de las autoridades siguientes, en las etapas que se indican:...

II. Recibidos los recursos federales por los estados y el Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de los estados.”

De lo anteriormente transcrito, se tiene que los recursos que el Gobierno Federal transfiera en el marco del Sistema de Protección Social en Salud (**Seguro Popular**), se **administrarán y ejercerán por los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal** conforme a sus propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para tal efecto, debiendo dichas entidades **registrar tales recursos como ingresos propios** y destinarlos específicamente a los fines establecidos.

Asimismo, **corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los estados y el Distrito Federal, la supervisión y manejo de los recursos desde su recepción y hasta su erogación total.**

Así las cosas, esta Dirección General advierte que en el presente asunto concurren dos ordenamientos de carácter federal, en primer término, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

Público, que establece las reglas generales relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como la instancia de inconformidad, como medio de control de la legalidad de los actos de contratación pública celebrados por las entidades, dependencias y organismos del Gobierno Federal y para el caso de los Estados siempre que exista aplicación total o parcial de fondos federales.

Pero por otra parte, es aplicable la Ley General de Salud, cuyas disposiciones son de carácter especial y regulan lo relativo al control y la supervisión de los recursos federales provenientes del Sistema de Protección Social en Salud (**Seguro Popular**), mismo que queda a cargo de las autoridades locales, es decir, de las Entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal.

En ese orden de ideas, preservando el principio de jerarquía normativa sobre el que descansa nuestro sistema jurídico, es necesario señalar que en el caso que nos ocupa, la Ley General de Salud prevalece respecto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que tiene un ámbito de aplicación especial en materia de salubridad general y en la que se incluye el **Sistema de Protección Social en Salud**; consecuentemente, para la administración supervisión y control de dichos recursos debe observarse lo dispuesto en dicha Ley General. Sustenta lo anterior la Tesis P. VII/2007, sostenida por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguiente:

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de **leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.**¹ (El subrayado es añadido)”*

¹ Publicada en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXV, abril de 2007, Novena Época.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS.

EXPEDIENTE No. 93/2011

- 9 -

En ese orden y en virtud de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, esta Dirección General se declara legalmente **incompetente** para conocer y resolver el asunto materia de la presente inconformidad, **cuyos recursos provienen del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)**. Sirve apoyo a lo anterior, la Tesis número 323756, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. *Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dicten alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria, de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.”²*

Así las cosas, y como ya quedó acreditado que los recursos destinados para la adquisición de los bienes objeto de la licitación impugnada, provienen del Sistema de Protección Social en Salud, se tiene que su supervisión y control según la Ley General de Salud (Seguro Popular), corresponde a la **Secretaría de la Contraloría del Estado de Tabasco**, la cual de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, tiene entre otras atribuciones: inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de contratación de servicios, obra pública, y adquisiciones entre otras, precepto normativo del tenor literal siguiente:

LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TABASCO

“ARTÍCULO 37.- *A la Secretaría de Contraloría corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

XXXIV. Atender y resolver las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de la adquisición o arrendamiento de los bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, concesiones, acuerdos, convenios, contratos y cualquier otro acto jurídico celebrado por la Administración Pública, pudiendo suspender en los términos de Ley los procesos que hayan sido motivo de tales inconformidades;

[..]”

² Publicada en la página 4656 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, Quinta Época.

